



Universiteit
Leiden
The Netherlands

E-government en elektronisch bestuurlijk verkeer. Recente ontwikkelingen in jurisprudentie en wetgeving

Groothuis, M.M.

Citation

Groothuis, M. M. (2009). E-government en elektronisch bestuurlijk verkeer. Recente ontwikkelingen in jurisprudentie en wetgeving. *Tijdschrift Voor Internetrecht*, 2, 9-13. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/14675>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/14675>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

E-government en elektronisch bestuurlijk verkeer

Recente ontwikkelingen in jurisprudentie en wetgeving

M.M. Groothuis*

Elektronisch berichtenverkeer met bestuursorganen is in opkomst. Vijf jaar na de inwerkingtreding van afdeling 2.3 van de Awb (Verkeer langs elektronische weg) is in de jurisprudentie invulling gegeven aan een aantal in deze afdeling neergelegde open normen. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat een van de in deze afdeling verankerde uitgangspunten – het beginsel van nevenschikking van elektronisch en papieren verkeer – in nieuwe wetgeving geleidelijk wordt losgelaten. Zo zal de implementatie van de Dienstenrichtlijn tot gevolg hebben dat de in de Awb vastgelegde bevoegdheid van bestuursorganen om zelf te bepalen of en wanneer zij 'de elektronische weg openstellen' gedeeltelijk zal komen te vervallen. Dit artikel belicht de recente jurisprudentie inzake elektronisch bestuurlijk verkeer en analyseert in hoeverre de in afdeling 2.3 Awb neergelegde uitgangspunten in nieuwe wetgeving in stand blijven.

1. Wettelijk kader: afdeling 2.3 Awb

De wetgever heeft in afdeling 2.3 Awb (art. 2:13 - 2:17) gekozen voor het principe van nevenschikking van elektronisch en papieren berichtenverkeer. Uitgangspunt is dat de digitalisering van de samenleving niet ten koste mag gaan van degenen die (nog) geen toegang hebben tot het elektronisch verkeer, en dat elektronisch verkeer conventionele wijzen van berichtenverkeer niet mag verdringen.¹ Het principe van nevenschikking is vooral van belang voor de vraag wie bepaalt of een rechtshandeling langs de elektronische of de conventionele weg wordt uitgevoerd.

Een bestuursorgaan kan een bericht dat tot een of meer geadresseerden is gericht, elektronisch verzenden voor zover de geadresseerde kenbaar heeft gemaakt dat hij langs deze weg voldoende bereikbaar is (art. 2:14, eerste lid, Awb). Het is het bestuursorgaan niet toegestaan bepaalde zaken uitsluitend langs elektronische weg te doen, tenzij alle betrokkenen daarmee instemmen.² Voor zover het bestuursorgaan over bepaalde zaken uitsluitend op conventionele (papieren) wijze communiceert, heeft de burger geen keuze. Hij kan elektronisch berichtenverkeer niet afdwingen.³ Afdeling 2.3 geeft ook een regeling voor de elektronische ondertekening bij berichtenverkeer tussen burgers en bestuursorganen. Krachtens art. 2:16 Awb is aan het vereiste van ondertekening voldaan door een elektronische handtekening, indien de methode die daarbij voor authenticatie is gebruikt voldoende betrouwbaar is, gelet op de aard en de inhoud van het elektronische bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt. De regeling voor de elektronische

handtekening in het Burgerlijk Wetboek (art. 15a, tweede tot en met zesde lid en 15b van boek 3 BW) is van overeenkomstige toepassing, voor zover de aard van het bericht zich daartegen niet verzet.

Afdeling 2.3 is van toepassing op berichtenverkeer tussen burgers en bestuursorganen en tussen bestuursorganen onderling; zij is niet van toepassing op berichtenverkeer met de bestuursrechter (in het bijzonder het instellen van beroep bij de bestuursrechter).⁴ Dit gaat in de toekomst mogelijk veranderen. Op 18 februari 2008 heeft de Commissie Scheltema het voorontwerp voor een Wet elektronisch verkeer met de bestuursrechter gepubliceerd.⁵ Het voorontwerp bevat een algemene regeling voor het elektronisch verkeer met de rechtbanken als bestuursrechters, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven, alsmede voor de gerechtshoven als belastingrechters rechtsprekend in hoger beroep en de Hoge Raad als belastingrechter rechtsprekend in cassatie. De kernbepaling van dit voorontwerp (art. 8:40a Awb) verklaart afdeling 2.3 van overeenkomstige toepassing op verkeer met de be-

* Marga Groothuis is universitair docent bij de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden.

1. *Kamerstukken II* 2001/02, 28 483, nr. 3, p. 8.
2. Art. 2:14, tweede lid Awb: tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald, geschiedt de verzending van berichten die niet tot een of meer geadresseerden zijn gericht, niet uitsluitend elektronisch. Zie ook de toelichting bij deze bepaling in *Kamerstukken II* 2001/02, 28 483, nr. 3, p. 8.
3. Art. 2:15, eerste lid, Awb en de toelichting daarbij in *Kamerstukken II* 2001/02, 28 483, nr. 3, p. 8.
4. Dit volgt uit de memorie van toelichting bij afdeling 2.3 Awb: *Kamerstukken II* 2001/02, 28 483, nr. 3, p. 10.
5. Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht, Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met regels over elektronisch verkeer met de bestuursrechter (Wet elektronisch verkeer met de bestuursrechter), voorontwerp van wet, Den Haag 18 februari 2008, zie < <http://www.justitie.nl/onderwerpen/wetgeving/awb/Voorontwerpen/index.aspx> >.

stuursrechter.⁶ Het wetsvoorstel is in juli 2008 voor advies voorgelegd aan de Raad van State. Het nader rapport van de regering wordt op korte termijn verwacht.

2. Jurisprudentie

Twee aspecten van het elektronisch bestuurlijk verkeer hebben in recente jurisprudentie relatief veel aandacht gekregen: ten eerste de vraag wanneer 'de elektronische weg is opengesteld' (art. 2:15, eerste lid Awb) en ten tweede de bekendmaking van elektronische berichten (zoals besluiten tot vergunning- of subsidieverlening). In het onderstaande wordt elk van deze aspecten belicht.

Ingevolge art. 2:15, eerste lid, Awb kan een bericht elektronisch naar een bestuursorgaan worden verzonden voor zover het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat deze weg is geopend. De memorie van toelichting stelt hierover:

'Een bestuursorgaan kan de elektronische weg openen voor zover het dat wenselijk acht. Differentiatie is mogelijk. Dit betekent dat een gemeentebestuur de elektronische weg bijvoorbeeld kan openen voor het aanvragen van een parkeervergunning, maar (nog) niet voor het aanvragen een kapvergunning, of dat bijvoorbeeld in een bepaald gebied met elektronisch verkeer kan worden geëxperimenteerd zonder dat daaraan aanspraken kunnen worden ontleend door burgers buiten dat gebied. De kenbaarmaking kan zowel plaatsvinden in een algemene regeling als in een bericht aan een of meer geadresseerden.'⁷

In de praktijk blijkt art. 2:15, eerste lid, Awb aanleiding te geven tot geschillen, in het bijzonder in gevallen waarin de elektronische weg niet expliciet is opengesteld maar er wel *de facto* een elektronische weg – in de vorm van een mailbox of een op een website gepubliceerd vragenformulier – open staat. Wanneer een burger bijvoorbeeld een bezwaarschrift per e-mail stuurt naar het, op de website vermelde, e-mailadres van een gemeente, terwijl daarbij niet staat vermeld dat dit e-mailadres *niet* openstaat voor het indienen van bezwaarschriften (en ook overigens niet is aangegeven waarvoor het e-mailadres is bedoeld), rijst de vraag of het bestuursorgaan wel of niet de elektronische weg heeft opengesteld.

De jurisprudentie over art. 2:15, eerste lid, Awb in de periode 2005-2008 was casuïstisch van aard en betrof veelal zaken waarin een beschikkingaanvraag of een bezwaarschrift was ingestuurd via een webformulier of elektronische postbus van een bestuursorgaan die daar volgens dat bestuursorgaan (zo stelde deze achteraf) niet voor bedoeld was.⁸

In april 2008 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak in een uitspraak⁹ over art. 2:15 Awb een duidelijke richting aangegeven. Het geschil betrof een verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) dat per e-mail was ingediend bij de politieregio Limburg Zuid en was doorgestuurd naar politieregio Limburg Noord. Geen van beide politieregio's had de elektronische weg voor Wob-verzoeken uitdrukkelijk opengesteld. De Afdeling overwoog dat, anders dan de Rechtbank Roermond had aangenomen, 'een bestendige bestuurlijke praktijk waarbij Wob-verzoeken

reeds vele malen via de elektronische weg zijn ingediend en hierop is besloten, grond kan bieden voor het oordeel dat aan de verzoeker kenbaar is gemaakt dat de elektronische weg voor dergelijke verzoeken is geopend.' Uit deze uitspraak volgt dat het openstellen van de elektronische weg kan blijken uit de praktijk, waarbij e-mail wordt geaccepteerd en in behandeling genomen.¹⁰ Het de facto en stilzwijgend accepteren is dus voldoende.

In een recente uitspraak van 3 december 2008 van de Afdeling Bestuursrechtspraak stond eveneens het criterium 'openstellen van de elektronische weg' centraal.¹¹ In deze zaak was een Wob-verzoek ingediend bij de politieregio Rotterdam-Rijnmond door middel van een op de website van deze politieregio geplaatst formulier, waaraan het e-mailadres info@rijnmond.politie.nl was verbonden. De korpschef had in casu aan de indiener van het Wob-verzoek medegedeeld dat hij de elektronische weg niet uitdrukkelijk had opengesteld voor het indienen van informatieverzoeken in het kader van de Wob en dat het betreffende verzoek niet in behandeling zou worden genomen. In zijn uitspraak in deze zaak overwoog de Afdeling dat uit het feit dat op de website van een bestuursorgaan aan het publiek de gelegenheid wordt geboden vragen te stellen door het invullen van een formulier, op zichzelf niet voortvloeit dat de elektronische weg is geopend voor het indienen van verzoeken als bedoeld in art. 3, eerste lid van de Wob (verzoek om informatie). De Afdeling verwijst naar de (in het vorenstaande weergegeven) overwegingen in de memorie van toelichting bij art. 2:15, eerste lid, Awb, waarbij is aangegeven dat een bestuursorgaan de elektronische weg kan openen voor een of meer categorieën van berichten ('Differentiatie is mogelijk'). Hieruit volgt naar het oordeel van de Afdeling 'dat een bericht slechts langs elektronische weg bij een bestuursorgaan kan worden ingediend indien voldoende duidelijk is dat deze weg voor de betreffende berichtencategorie is

6. Ik heb dit voorontwerp geanalyseerd in: M. Groothuis, 'Het voorontwerp Elektronisch verkeer met de bestuursrechter en het wetsvoorstel Elektronische bekendmaking. Over kansen en knelpunten voor de digitale overheid', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 2008, nr. 6, 167-175.

7. *Kamerstukken II* 2001/02, 28 483, nr. 3, p. 12-13.

8. Zie o.m.: Rb. Zwolle 17 januari 2007, *LJN* AZ7162; Rb. Groningen 16 mei 2007, *LJN* BA6378; Rb. Arnhem 25 april 2007, *LJN* BA4054; Nationale Ombudsman 2 april 2007, *AB* 2007, nr. 191, m.nt. P.J. Stolk. Zie voor een uitgebreide bespreking van recente jurisprudentie inzake art. 2:15 Awb, alsmede de overige bepalingen van afdeling 2.3 Awb: G. Overkleeft-Verburg, 'Elektronisch bestuurlijk verkeer in de Awb. Rechtspraktijk en rechtspraak', *Jurisprudentie Bestuursrecht plus*, 2008 afl. 1, 25 maart 2008, p. 20-38.

9. *ABRvS* 29 april 2008, *LJN* BD0772, *AB* 2008, 202 m.nt. P.J. Stolk.

10. Zie ook in deze zin: annotator P.J. Stolk bij deze uitspraak in *AB* 2008, 202.

11. *ABRvS* 3 december 2008, *LJN* BG5897.

opengesteld. Uit het feit dat aan het op de website van de politieregio Rotterdam-Rijnmond geplaatste vragenformulier het e-mailadres info@rijnmond.politie.nl was verboden, kan, gelet op het algemene karakter van het formulier en het e-mailadres, niet worden afgeleid dat dit formulier behalve voor het stellen van publieksvragen ook voor het indienen van verzoeken als bedoeld in art. 3, eerste lid, van de Wob, was bestemd.⁷

Deze uitspraak van de Afdeling roept mijns inziens vragen op, ook in het licht van de eerdere uitspraak van 29 april 2008. De feiten in beide zaken zijn verschillend: de uitspraak van 29 april 2008 betrof een per e-mail ingediend Wob-verzoek, terwijl de uitspraak van 3 december 2008 een via een webformulier ingediend verzoek betrof. De twee zaken hebben evenwel gemeen dat in beide gevallen een Wob-verzoek was ingediend zonder dat de elektronische weg daarvoor uitdrukkelijk was opengesteld. Terwijl de Afdeling in zijn uitspraak van 29 april 2008 een duidelijk criterium heeft gegeven voor per e-mail ingediende berichten – het criterium van de bestendige bestuurlijke praktijk – heeft de Afdeling met de uitspraak van 3 december 2008 mijns inziens een interpretatie aan art. 2:15, eerste lid, Awb gegeven die vragen oproept voor de praktijk. Hoe kon de indiener van het Wob-verzoek in casu begrijpen dat het betreffende webformulier wel was bedoeld voor het stellen van ‘publieksvragen’ maar niet voor Wob-verzoeken? Moet uit deze uitspraak worden afgeleid dat Wob-verzoeken slechts via een webformulier kunnen worden ingediend indien daar uitdrukkelijk bij staat dat dit formulier is bedoeld voor het indienen voor Wob-verzoeken?

Duidelijk is dat art. 2:15, eerste lid, Awb in de praktijk een bron van geschillen kan vormen. Problemen kunnen mijns inziens worden voorkomen, wanneer bestuursorganen op hun websites zo duidelijk mogelijk aangeven voor welke doeleinden een webformulier of e-mailadres niet of wel is bedoeld. Op de langere termijn zou art. 2:15, eerste lid, Awb, dat bedoeld was om bestuursorganen tijd te geven om zich voor te bereiden op elektronische communicatie met burgers en bedrijven, mijns inziens kunnen worden afgeschaft. Dan zou voor elk bestuursorgaan in Nederland moeten gelden dat de elektronische weg openstaat voor elk elektronisch bericht van een burger of bedrijf.

Met betrekking tot de elektronische bekendmaking dient een onderscheid te worden gemaakt tussen berichten die tot een of meer (bepaalde) personen zijn gericht en berichten gericht tot een onbepaalde groep personen. Art. 2:14, eerste lid, Awb bepaalt dat een bestuursorgaan een bericht dat tot een of meer geadresseerden is gericht elektronisch kan verzenden voor zover de geadresseerde kenbaar heeft gemaakt dat hij langs deze weg voldoende bereikbaar is. Ingevolge art. 2:14, tweede lid, Awb geschiedt de verzending van berichten die niet tot een of meer geadresseerden zijn gericht, niet uitsluitend elektronisch, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Dezelfde norm is, voor bekendmaking van besluiten, neergelegd in art. 3:42, tweede lid, Awb. Dat art. 3:42, tweede lid, Awb strikt wordt geïnterpreteerd volgt uit de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van 3 januari 2007 betreffende de bekendmaking van een subsidieplafond voor de ESF (Europees Sociaal Fonds)-3

subsidie door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.¹² Centraal hierin stond het besluit van de staatssecretaris op 27 oktober 2005 om voor deze subsidie een plafond van 0 euro in te stellen. Dit besluit gold vanaf de volgende dag 9 uur en is vanaf dat moment op allerlei wijzen bekendgemaakt, door plaatsing van een persbericht op de website van het ministerie en het verzenden van e-mails aan potentiële aanvragers. Drie dagen later, op 1 november, werd het besluit gepubliceerd in de *Staatscourant*. Eisers in deze zaak hebben tussen 28 oktober en 1 november subsidieaanvragen ingediend. Centraal in dit geschil stond de vraag wanneer precies de bekendmaking van het subsidieplafond heeft plaatsgevonden. De Afdeling stelt vast dat in de Subsidieregeling ESF niet is bepaald dat het besluit tot het vaststellen van een subsidieplafond elektronisch kan worden bekend gemaakt. Op de vaststelling van een subsidieplafond zijn dan ook de algemene bekendmakingsregels van de Awb (afdeling 3.6, art. 3:40-3:45), waaronder art. 3:42 Awb, van toepassing. De Afdeling oordeelt dat, gelet op art. 3:42, tweede lid, Awb, de e-mail die aan potentiële aanvragers is gestuurd en de plaatsing van het bericht op de website van het ministerie geen met dat artikel overeenstemmende wijze van bekendmaking zijn. Gelet hierop is het besluit tot vaststelling van het subsidieplafond eerst op 1 november 2005 in de *Staatscourant* bekend gemaakt en gelet op het bepaalde in art. 3:40 Awb op diezelfde dag in werking getreden.

Het achterliggende probleem in zaken als deze is dat het vanwege lange productieprocessen dikwijls enkele werkdagen duurt voordat een besluit via het papieren publicatieblad – hier: de *Staatscourant* – bekend wordt gemaakt. Dit levert soms problemen op voor bestuursorganen die een sneller communicatiemiddel wensen voor de bekendmaking van hun besluiten. Dit probleem van bestuursorganen zal in de nabije toekomst worden opgelost: het wetsvoorstel voor de Wet elektronische bekendmaking, dat in november 2008 is aanvaard in de Eerste Kamer, strekt ertoe de *Staatscourant* in elektronische vorm te publiceren en bevat voorts een wijziging van art. 3:42, tweede lid, Awb, waarbij formele elektronische bekendmaking van Awb-besluiten mogelijk wordt.¹³

12. *LJN* AZ5491. Zie de uitgebreide analyse van deze uitspraak in de noot van W. den Ouden bij AB 2007/224. Een bespreking van de uitspraken in voorlopige voorziening en de uitspraak in de bodemprocedure van de rechtbank Amsterdam in dit geschil is te vinden in: K. Lagrouw, W. den Ouden en M. Groothuis, ‘Weer een strop? Vraagstukken rond de bekendmaking van het ESF-subsidieplafond’, *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2006 nr. 9, p. 303-307.
13. Zie over het wetsvoorstel Elektronische Bekendmaking en het daarin opgenomen voorstel tot wijziging van art. 3:42, tweede lid, Awb het onderstaande (paragraaf 3 van deze bijdrage).

Ten slotte wijs ik op drie uitspraken van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (CBB) van 29 mei en 4 juni 2008 over de uitleg van art. 2:13 Awb.¹⁴ Deze zaken betroffen subsidieaanvragen voor projecten voor de productie van duurzame elektriciteit, die via een webformulier waren ingediend en door het bestuursorgaan niet in behandeling waren genomen. In art. 2:13, eerste lid, Awb kan in het verkeer tussen burgers en bestuursorganen een bericht elektronisch worden verzonden, mits de bepalingen van afdeling 2.3 in acht worden genomen. Het College duidt dit aan als de hoofdregel voor elektronisch bestuurlijk verkeer. In art. 2:13, tweede lid Awb, is bepaald dat het eerste lid niet geldt indien dit bij of krachtens wettelijk voorschrift is bepaald of als een vormvoorschrift zich daartegen verzet.

Het College overweegt dat uit de memorie van toelichting (*Kamerstukken II* 2001/02, 28 483, nr. 3) valt af te leiden dat het uitsluiten van de werking van het eerste lid van art. 2:13 Awb uitdrukkelijk dient te geschieden. Voor een *a-contrario* redenering (dat in de betreffende regeling ten aanzien van een andere categorie berichten de elektronische weg was opengesteld) laat het College geen ruimte.

Voorts interpreteert het College de uitzondering met betrekking tot vormvoorschriften (het laatste deel van art. 2:13, tweede lid) in die zin dat deze slechts kan worden ingeroepen indien het betreffende vormvoorschrift niet langs elektronische weg kan worden gerealiseerd. In casu was in de regeling onder meer gesteld dat gebruik moest worden gemaakt van een 'origineel formulier' en dat dit formulier moest worden ondertekend. Ten aanzien van deze vormvoorschriften oordeelde het College dat zij ook langs elektronische weg kunnen worden gerealiseerd en dat zij zich dus niet verzetten tegen elektronische verzending.

Deze uitspraken van het College bieden mijns inziens een helder kader voor de rechtspraak: art. 2:13, eerste lid, Awb – in het verkeer tussen burgers en bestuursorganen kunnen berichten elektronisch worden verzonden – is een hoofdregel. Indien regelgevers daarvan wensen af te wijken, dienen zij de uitzondering op deze hoofdregel expliciet te formuleren. Vormvoorschriften kunnen slechts dan aan de toepassing van deze hoofdregel in de weg staan, als zij niet langs elektronische weg kunnen worden gerealiseerd. Ten aanzien van de in de praktijk op grote schaal voorkomende voorschriften van formuliergebruik en ondertekening maakt deze uitspraak duidelijk dat die vormvoorschriften als zodanig er niet aan in de weg kunnen staan dat burgers en bedrijven hun berichten – in het bijzonder subsidie- en vergunningaanvragen – langs elektronische weg indienen.

3. Nieuwe wetgeving

Sinds de inwerkingtreding van afdeling 2.3 Awb in 2004 zijn enkele andere wetten en regelingen op het gebied van elektronisch verkeer met overheidsorganen voorbereid of reeds in werking getreden. In deze paragraaf worden nieuwe ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving inzake elektronisch verkeer met de overheid geschetst en onderzocht hoe deze (voorstellen voor) nieuwe wet- en regelgeving zich verhouden tot de uitgangspunten van afdeling 2.3 Awb.

In de eerste plaats dient te worden gewezen op het voorstel voor de Wet elektronische Bekendmaking dat op 25 no-

vember 2008 in de Eerste Kamer is aanvaard.¹⁵ In dit voorstel, dat er toe strekt om de *Staatscourant* en het *Staatsblad* in plaats van in gedrukte vorm, elektronisch te publiceren, bevat ook een bepaling strekkende tot wijziging van het huidige 3:42 Awb (bekendmaking van besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht¹⁶).

Ingevolge het eerste lid van het nieuwe art. 3:42 Awb geschiedt de bekendmaking van besluiten van een tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, door kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan in de *Staatscourant*, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Het tweede lid bepaalt vervolgens: 'De bekendmaking van besluiten van een niet tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, geschiedt door kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag- nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze. Elektronische bekendmaking vindt uitsluitend plaats in een van overheidswege uitgegeven blad, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.'

Met formele elektronische bekendmaking van wet- en regelgeving en besluiten van algemene strekking zijn voor burgers, bedrijven en overheden belangrijke voordelen te behalen: burgers kunnen snel, goedkoop en volledig worden geïnformeerd over nieuwe wet- en regelgeving en overheidsbesluiten. Daar staat tegenover dat, nog geen vijf jaar na de inwerkingtreding van afdeling 2.3 Awb, het daarin neergelegde gelede uitgangspunt dat de burger bepaalt in welke vorm (op papier of elektronisch) communicatie met de overheid plaatsvindt, weer gedeeltelijk wordt losgelaten. Weliswaar bepaalt de nieuwe wet dat aan burgers op verzoek en tegen kostprijs een papieren afschrift van de (elek-

14. CBB 29 mei 2008, *LJN* BD2958 en CBB 4 juni 2008, *LJN* BD4036 en BD4039, *JB* 2008/653 m. nt. M. O.-V.

15. *Handelingen I* 25 november 2008, 10-477 (stemming) en Wijziging van de Bekendmakingswet en enkele andere wetten in verband met de elektronische bekendmaking en beschikbaarstelling in geconsolideerde vorm van wetten, algemene maatregelen van bestuur, anders dan bij wet of algemene maatregel van bestuur vastgestelde algemeen verbindende voorschriften en andere besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht (Wet elektronische bekendmaking), *Kamerstukken I* 2008/09, 31 084, nrs. A-E. Zie over de voortgang van de implementatie van de elektronische bekendmaking ook de brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 12 december 2008: *Kamerstukken II* 2008/09, 31 084 en 31 343 (R1846), nr. 10 1.

16. Hieronder vallen, naast algemeen verbindende voorschriften (die ook onder de reikwijdte van de hiervoor besproken regeling voor bekendmaking van algemeen verbindende voorschriften vallen), ook beleidsregels in de zin van art. 1:3, vierde lid Awb en 'overige besluiten van algemene strekking'.

tronische) *Staatscourant* of het *Staatsblad* wordt verstrekt, maar dit neemt niet weg dat het in afdeling 2.3 verankerde uitgangspunt van nevenschikking van elektronisch en papieren verkeer voor de bekendmaking van besluiten van algemene strekking wordt losgelaten.

In de tweede plaats kan worden gewezen op de regeling inzake verplichte elektronische belastingaangifte voor ondernemers. Elektronische aangifte is thans verplicht voor aangiften door een administratieplichtige als bedoeld in art. 52, tweede lid Algemene wet rijksbelastingen (Awr), indien het betreft de inkomstenbelasting, vennootschapbelasting, omzetbelasting en loonbelasting (art. 8, tweede lid, Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) en art. 20 Uitvoeringsregeling Awr). Ook hier geldt dat de mogelijkheid tot het elektronisch communiceren met bestuursorganen is omgezet in een verplichting daartoe. De Awr biedt daartoe weliswaar een formeelwettelijke basis (art. 8, tweede lid Awr), dat neemt niet weg dat een (klein) gat is geslagen in het beginsel van nevenschikking dat centraal stond bij de inwerkingtreding van afdeling 2.3 Awb in 2004.

Ten derde is in dit kader art. 8, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn¹⁷ van belang. Hierin is bepaald dat 'de lidstaten erop toezien dat alle procedures en formaliteiten betreffende de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit eenvoudig, op afstand en met elektronische middelen via het betrokken één-loket en met de relevante bevoegde instanties kunnen worden afgewikkeld.' Het realiseren van het elektronisch afwikkelen van elektronische procedures en formaliteiten via één-loket is mijns inziens een inspanningsverplichting.¹⁸ Het wetsvoorstel tot implementatie van de Dienstenrichtlijn¹⁹ stelt in art. 14, eerste lid, onder b, een verplichting voor de bevoegde instantie (waaronder bestuursorganen) voor om op afwikkeling van procedures en formaliteiten betrekking hebbende berichten via het centrale één-loket te verzenden, voor zover de dienstverrichter voor wie een bericht bestemd is, via het loket aan de bevoegde instantie kenbaar heeft gemaakt dat hij langs die weg voldoende bereikbaar is. Voor een doeltreffende uitvoering van de Dienstenrichtlijn dient het bestuursorgaan voorts aangesloten te zijn op, en voldoende bereikbaar te zijn via, het centrale loket (art. 14, eerste lid, onder a en c wetsvoorstel Dienstenrichtlijn).²⁰ Hiermee wordt de autonomie voor bestuursorganen om zelf te bepalen of de elektronische weg wordt opengesteld, zoals neergelegd in 2:15 Awb, gedeeltelijk opzij gezet.

4. Afsluiting

In deze bijdrage is recente jurisprudentie en wetgeving inzake elektronisch verkeer met bestuursorganen belicht. Geconcludeerd kan worden dat de jurisprudentie over de bepalingen van afdeling 2.3 Awb nog geenszins is uitgekristalliseerd. In het bijzonder art. 2:15 Awb, betreffende elektronische verzending van berichten door burgers aan bestuursorganen, leidt in de praktijk soms tot geschillen. Dit geldt ook voor toepassing van art. 2:14 (en het daarmee samenhangende art. 2:42, tweede lid) Awb betreffende elektronische bekendmaking van besluiten. In de jurisprudentie zijn het afgelopen jaar enkele duidelijke lijnen uitgezet voor de interpretatie van de belangrijkste bepalingen van afd. 2.3. Dat neemt niet weg dat op onderdelen nog rechtsonzeker-

heid bestaat en een nadere invulling in de jurisprudentie zal moeten worden gegeven.

Voorts kan worden geconcludeerd dat in nieuwe wet- en regelgeving de uitgangspunten van afdeling 2.3 Awb gedeeltelijk worden losgelaten. Het voorstel voor de Wet elektronische bekendmaking, de sinds 2006 geldende regeling inzake verplichte elektronische aangifte voor ondernemers en het wetsvoorstel voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn bevatten elk elementen die afwijken van de uitgangspunten van afdeling 2.3 Awb. Het is nog te vroeg om te stellen dat de daarin vastgelegde algemene regeling inzake elektronisch verkeer met bestuursorganen geen *algemene* regeling meer is. Vast staat wel dat het in deze afdeling neergelegde beginsel van nevenschikking van elektronisch en papieren verkeer aan erosie onderhevig is.

17. Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, *PbEU* 2006, L376/36.
18. Zie voor de Nederlandse discussie over de vraag of dit een resultaat- of inspanningsverplichting betreft, alsmede over de implementatie van deze bepaling in Nederland en de verhouding tot afd. 2.3 Awb: T. Duijkersloot en R. Widdershoven, 'De Dienstenrichtlijn en het algemeen bestuursrecht', *Regelmaat* 2007, afl. 5, p. 199 e.v.; Commissie Evaluatie Awb III, *Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 2002-2006*, WODC, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2007, p. 55-56; R.J.G.M. Widdershoven, M.J.M. Verhoeven, S. Prechal, A.P.W. Duijkersloot, J.W. van de Gronden, B. Hessel & R. Ortlep, 'Ilsink over de Europese Agenda van de Awb', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2007, p. 158.
19. Implementatie van Europese regelgeving betreffende het verkeer van diensten op de interne markt (Dienstenwet), *Kamerstukken II* 2007/08, 31 579, nrs. 1-3.
20. Een analyse van deze bepalingen van het wetsvoorstel en hun verhouding tot art. 2:15 Awb is te vinden in: A.M.M. van der Wijst, *Het dienstenloket en de Landelijke Voorziening Omgevingsloket. Over verplicht elektronisch bestuurlijk verkeer voor bestuursorganen via digitale loketten* (masterscriptie), Leiden: Universiteit Leiden, januari 2009.